

Fehlender Mut am BVerwG

JuWiss Redaktion

2014-03-06T08:45:54

von GABRIELE BUCHHOLTZ



Am vergangenen Donnerstag hat das BVerwG sein [Urteil](#) (2 C 1.13) zum Beamtenstreik erlassen. Nils Schaks hat sich auf dem JuWissBlog anerkennend [geäußert](#). Ganz so viel Beifall hat das Urteil meines Erachtens aber nicht verdient. Deshalb möchte ich an dieser Stelle auf drei Aspekte hinweisen.

Warum das Urteil überrascht...

Der Überraschungseffekt des BVerwG-Urteils ist groß. Das BVerwG räumt einen Konventionsverstoß ausdrücklich ein, ohne sich mit den gängigen Argumentationsmustern des „wertenden Einpassens“ oder der „mehrpolgigen Rechtsverhältnisse“ um die Verpflichtungen aus der EMRK herumzuwinden. Vielmehr bejaht das BVerwG eine Orientierungswirkung des EGMR und zeigt sich erfrischend konventionsfreundlich. Dies ist umso überraschender, weil das BVerwG auf diesem Wege einer traditionellen – nahezu unumstößlichen – Rechtsansicht die Konventionswidrigkeit attestiert. Die Anerkennung des Beamtenstreiks galt in der Rechtsprechung bis dato geradezu als „verpönt“.

Dennoch stößt negativ auf, dass das BVerwG eine Anpassung an die Konventionsvorgaben scheut und stattdessen den Gesetzgeber in die Pflicht nimmt. Zweifelsfragen bei der Verfassungsauslegung werden üblicherweise vom BVerfG geklärt, zumal im sensiblen Dialogverhältnis zwischen Karlsruhe und Straßburg. Das BVerfG wird hier jedoch übergangen, denn von Zweifeln an der Verfassungsauslegung ist beim BVerwG keine Spur. Mit seinem forschenden Appell an den Gesetzgeber gibt das BVerwG deutlich zu verstehen, dass es das

Verbot des Beamtenstreiks weiterhin als ausdrückliche Verfassungsentscheidung anerkennt. Dies ist schade, denn Art. 33 Abs. 5 GG bietet Raum für mehr Konventionsfreundlichkeit.

Warum das Urteil enttäuscht...

So konventionsfreundlich die höchstrichterliche Rechtsprechung auf den ersten Blick scheint, umso enttäuschender ist es, dass das BVerwG nicht den letzten mutigen Schritt zur Anerkennung des Beamtenstreiks geht. Indem es einen Gesetzgebungsauftrag formuliert, stiehlt es sich aus der Verantwortung und erhält einen konventionswidrigen Zustand aufrecht. Die Möglichkeit zur konventionsfreundlichen Auslegung hätte das BVerwG jedoch gehabt. Das Beamtenstreikverbot ist nämlich keine ausdrückliche Verfassungsentscheidung, sondern (nur) das Ergebnis einer jahrelangen bundesverfassungsgerichtlichen Auslegung. Der Wortlaut des Art. 33 Abs. 5 GG bietet jedoch ausreichenden Interpretationsspielraum für ein Beamtenstreikrecht nach Maßgabe des EGMR. Auch die Bindung an entgegenstehende verfassungsgerichtliche Entscheidungen nach § 31 Abs. 1 BVerfGG unterliegt der konventionsfreundlichen Auslegung und sperrt eine Anpassung an die Vorgaben des EGMR nicht.

Dass sich das BVerwG auf die Grenzen methodisch vertretbarer Gesetzesauslegung zurückzieht, ist nicht überzeugend. Mit dieser pauschalen Argumentation wird dem Grundsatz der Konventionsfreundlichkeit des Grundgesetzes nicht ausreichend Rechnung getragen. Wenn das BVerwG in seiner [Pressemitteilung](#) kundtut, dass das Streikverbot einen wesentlichen Bestandteil des in sich austarierten spezifisch beamtenrechtlichen Gefüges von Rechten und Pflichten darstellt, so mag dies wohl zutreffen. Dennoch hilft diese Erkenntnis nicht darüber hinweg, dass derzeit ein konventionswidriger Zustand besteht, dem abzuhelpen ist. Hier enttäuscht die Entscheidung des BVerwG. Zwar ist es nachvollziehbar, dass das BVerwG auf dem grundsätzlichen Streikverbot für Beamte beharrt; das BVerwG fürchtet offensichtlich eine „Überprivilegierung“ der Beamten, die entstünde, wenn bei voller Alimentation „hemmungslos“ gestreikt werden könnte. Ein solches Szenario ist allerdings nicht zu befürchten. Im Übrigen wäre dies eine notwendige Konsequenz der Konventionsfreundlichkeit, die jedenfalls bis zur gesetzgeberischen Anpassung der Beamtenbesoldung hinzunehmen wäre.

Indem das BVerwG die Entscheidung an den Gesetzgeber delegiert, wählt es eine halbherzige Lösung. Ganz so ernst scheint es dem BVerwG mit dem Beamtenstreik nicht zu sein; denn zum einen ist – jedenfalls aus der Pressemitteilung – nicht ersichtlich, bis wann eine gesetzgeberische Regelung erfolgen und wie lange der unhaltbare konventionswidrige Zustand weiter bestehen soll. Zum anderen ist vom Gesetzgeber im Bereich des Streikrechts nicht viel zu erwarten. Die erfolglosen Bemühungen zur Kodifizierung eines Streikrechts dürften auch dem BVerwG nicht entgangen sein. Um dem Gesetzgeber Druck zu machen, wäre es sinnvoller gewesen, der Klägerin schon jetzt ein Beamtenstreikrecht zuzusprechen.

Kritikwürdig ist auch der Hinweis des BVerwG, dass die Beamten bis zu einer gesetzlichen Regelung ausreichend geschützt seien, weil sich die

Beamtenbesoldung an den Tarifabschlüssen für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes orientiere. Die Besoldungsgesetzgeber im Bund und in den Ländern seien verfassungsrechtlich gehindert, die Beamtenbesoldung von der Tarifvertragsentwicklung im öffentlichen Dienst abzukoppeln. Diese Argumentation überzeugt nicht. Zum einen hat die Beamtenbesoldung die Tarifvertragsentwicklung im öffentlichen Dienst – wenn überhaupt – nur verzögert, aufgegriffen. Zum anderen verkennt das BVerwG die essentielle Funktion des Streiks. Der Streik ist ein verfassungsrechtlich garantiertes Druckmittel zur selbstständigen Lösung von Interessenkonflikten im Arbeitsleben, das nach der verbindlichen Ansicht des EGMR nun auch den Beamten zustehen soll.

Warum das Urteil dennoch hoffen lässt...

Jedenfalls hat das BVerwG mit seiner Entscheidung ein Umdenken eingeleitet – nicht nur im Hinblick auf das Beamtenstreikrecht, sondern auch im Hinblick auf die Konventionsfreundlichkeit. Indem das BVerwG ohne Umschweife einen Verstoß gegen Art. 11 EMKR eingesteht, nimmt es das verfassungsrechtliche Bekenntnis zur Konventionsfreundlichkeit ernst. Dass dies nicht selbstverständlich ist, haben die [unterinstanzlichen Entscheidungen](#) deutlich vor Augen geführt. Damit hat die höchstrichterliche Entscheidung des BVerwG nun das Potenzial, hohe Wellen zu schlagen. Hoffentlich werden auch andere Gerichte künftig den Mut beweisen und Konventionsverstöße ehrlich anerkennen. Als positiver Nebeneffekt dürfte mit einer größeren Kohärenz im europäischen Grundrechtsgefüge zu rechnen sein. Ferner hat die Entscheidung des BVerwG gezeigt, wie europarechtliche Einflüsse frischen Wind in das nationale Recht bringen können. Schöner wäre es freilich gewesen, wenn das BVerwG den Mut bewiesen hätte und selbst ein Beamtenstreikrecht aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleitet hätte. Nun ist darauf zu hoffen, dass uns der Gesetzgeber positiv überrascht und möglichst bald zur Tat schreitet.

[Hinweis der Redaktion: Das besprochene Urteil ist auch Gegenstand eines weiteren [Beitrags von Nils Schaks](#)]

